

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pungutan wajib yang dilangsungkan negara terhadap wajib pajak, sesuai ketentuan UU, tidak memberikan imbalan langsung yang bisa diidentifikasi secara spesifik. Dana tersebut dimaksudkan untuk membiayai kebutuhan umum terkait kewajiban pemerintahan negara. Iuran paksa ini kepada kas negara bertujuan mengumpulkan sebanyak mungkin sumber daya keuangan. Pelaksanaan pemungutannya bersifat memaksa bagi wajib pajak dan didasarkan pada peraturan perUUan, tanpa balasan jasa yang langsung diterima.¹ Dana yang dikumpulkan oleh pemerintah melalui dasar hukum UU tersebut dapat dipaksakan pelaksanaannya kepada para wajib pajak, tanpa adanya imbalan jasa secara langsung. Di samping itu, pajak dirancang agar memaksimalkan setoran dana sebanyak mungkin ke dalam perbendaharaan negara.² Pemungutan pajak di seluruh tempat dibuat sebagai kebijakan oleh negara, sehingga instansi berwenang atau negara sendiri yang berhak melakukannya. Di negara-negara modern, kebijakan tersebut tentu didasarkan pada ketentuan hukum, sebagaimana yang berlaku di Indonesia.

Kondisi ideal suatu negara dicapai melalui pemungutan pajak sebagai tujuannya. Dengan demikian, hubungan sangat erat terjalin antara tujuan pemungutan pajak dan tujuan negara, sehingga tujuan pajak tidak bisa dipisahkan dari tujuan negara. Keselarasan antara tujuan negara dan tujuan pajak harus dijaga tanpa berlebihan, artinya sumber pendapatan negara dioptimalkan melalui pajak

¹ Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bandung Eresco, 1986), hlm. 2.

² Mustaqiem, *Pajak Daerah Dalam Transisi Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, Februari 2008), hlm. 44.

untuk mendukung pencapaian tujuan negara dengan memaksimalkan fungsi pemerintah di suatu negara.³

Sifat memaksa dimiliki pajak, yakni kewajiban bagi individu atau entitas yang dinyatakan sebagai Wajib Pajak (WP) oleh UU untuk membayar sesuai aturan hukum yang berlaku. Mengingat sifat wajibnya, pemerintah wajib menyediakan dasar hukum agar ketentuan itu dapat ditaati dan dimintai pertanggungjawaban oleh pihak-pihak terkait, serta memastikan kepastian dan kekokohan dalam praktiknya. Kegiatan pajak yang baik dan adil dijamin melalui penerapan fondasi hukum yang tepat sesuai jenis pajak yang ditentukan.

Dasar filosofis yang esensial mendasari pengaturan pajak dalam UU, karena beban terhadap rakyat ini mengharuskan persetujuan dari rakyat via mekanisme DPR sebagai wakilnya. Walaupun UU mewajibkan pengaturan pajak, implementasi ketentuannya kerap membutuhkan peraturan turunan dalam berbagai bentuk, termasuk atau di luar lingkup peraturan perUUan.

Berbagai tingkatan peraturan perUUan yang mengatur pajak ditetapkan dalam UU No 10 Th 2004 sebagaimana diubah dengan UU No 12 Th 2011 perihal Pembentukan Peraturan PerUUan, yaitu sebagai berikut:

- 1) UUD Republik Indonesia 1945 Pasal 23 A
- 2) Undang- Undang No. 28 Th 2009 perihal Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- 3) Peraturan Daerah (Perda)⁴ Labuhanbatu No 07 Th 2011 Perihal Pajak Restoran.

Negara Indonesia membutuhkan sumber pendanaan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, salah satunya diperoleh melalui penerimaan pajak dari

³ Mustaqiem, Pajak Daerah: *dalam Transisi Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2008), hlm. 46.

⁴ Pasal 7 ayat 2 UU No. 12 Th 2011 perihal Pembentukan Peraturan PerUUan.

rakyat. Dalam praktiknya, masih terdapat wajib pajak yang melakukan pelanggaran hingga masuk kategori tindak pidana perpajakan, sehingga perlu dikenai sanksi karena merugikan keuangan negara. Dalam perspektif kehidupan bermasyarakat dan bernegara, khususnya bagi umat Islam yang menjunjung kemaslahatan bersama, kepatuhan dalam membayar pajak menjadi sikap yang perlu dijalankan secara bijaksana.⁵

Pajak memegang peranan penting dalam mendukung pembangunan dan kemajuan negara, karena menjadi salah satu sumber utama penerimaan negara, khususnya di Indonesia. Sebagai kewajiban warga negara, pajak merupakan amanat konstitusi, di mana setiap pungutan yang bersifat memaksa untuk kepentingan negara harus diatur melalui UU.⁶

Pajak punya peran vital dalam keberlangsungan negara, khususnya untuk mendukung program pembangunan, karena dana dari pendapatan negara ini dialokasikan guna membiayai semua kebutuhan pengeluaran, termasuk aspek pembangunan. Dalam sistem negara hukum, pengumpulan pajak harus didasarkan pada fondasi hukum yang kuat; sebaliknya, pungutan oleh pemerintah akan dianggap sebagai pemerasan ilegal. Kehadiran pajak timbul dari peran-peran mendasarnya bagi setiap negara (seperti fungsi fiskal dan regulasi), sebab perlindungan serta layanan publik kepada warga memerlukan sumber daya yang dikumpulkan lewat pajak. Pajak dijadikan fondasi utama penyangga negara, sehingga seluruh rakyat Indonesia, mulai dari Sabang sampai Merauke, berpotensi besar berkontribusi pada perekonomian nasional melalui pembayaran pajak.

⁵ Ulul Albab, *Studi dan Penelitian Hukum Islam*, Jurnal Vol 4 No.2, 2021, hlm. 199.

⁶ UU Dasar 1945 Pasal. 23 A.

Hukum perpajakan didefinisikan sebagai serangkaian ketentuan yang mengatur interaksi hukum antara negara (sebagai fiscus) selaku pemungut dan masyarakat sebagai wajib bayar, di mana kedua entitas hukum pemerintah dan pembayar pajak berinteraksi secara langsung. Hak dan kewajiban kedua pihak ini diakomodir melalui regulasi perpajakan. Pemahaman atas tujuan hukum pajak memerlukan pengetahuan awal perihal tujuan hukum secara umum sebagai landasannya. Tujuan hukum secara keseluruhan telah dijelaskan oleh para pakar, misalnya Aristoteles dalam Retorika yang menyebutkan bahwa hukum bertujuan mewujudkan keadilan. Di samping keadilan, para ahli lain menyatakan bahwa hukum juga dirancang untuk mencapai keteraturan, kepastian hukum, serta kebahagiaan masyarakat.

Peran vital pajak dalam tata negara sangat menonjol, khususnya untuk mendanai pembangunan, karena pendapatan negara ini menutupi semua biaya pengeluaran, termasuk pembangunan. Landasan hukum wajib dibuat untuk kebijakan pemungutan pajak di negara berbasis hukum; tanpa itu, tindakan negara dianggap pungutan liar (pungli). Fungsi pajak yang dibutuhkan negara (kas negara dan pengaturan) menyebabkan adanya pajak, agar dana terkumpul untuk melindungi dan melayani rakyat. Sebagai penopang utama negara, pajak dimiliki potensi besar dari masyarakat Indonesia Sabang sampai Papua guna memperkuat ekonomi nasional. Kumpulan peraturan yang mengatur relasi hukum antara fiscus (negara) sebagai pemungut dan rakyat sebagai pembayar dikenal sebagai hukum pajak, menghadirkan dua subjek hukum: negara dan wajib pajak. Status subjek hukum ini mengharuskan hak-kewajiban mereka diatur dalam UU perpajakan. Tujuan hukum pajak dipahami setelah mengetahui tujuan hukum umum sebagai fondasinya. Para ahli seperti Aristoteles dalam Retorika menyebut tujuan hukum

adalah keadilan; sementara yang lain menambahkan ketertiban, kepastian, serta kebahagiaan⁷

Kontribusi signifikan terhadap pendapatan keuangan daerah diantisipasi dari sektor pajak restoran, di samping pajak seperti hiburan, hotel, reklame, serta yang sejenis. Dengan demikian, perkembangan usaha restoran berhubungan positif dengan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan.

Pajak restoran bersifat potensial sebab memberikan andil besar pada pajak daerah, sehingga peningkatan realisasinya perlu ditingkatkan di masa mendatang.

Berdasarkan Peraturan Daerah No 07 Th 2011 Perihal Pajak Restoran Daerah yang tercantum dalam pasal 1 ayat 11 menyatakan bahwa “Restoran adalah fasilitas penyedia makanan dan minuman dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga rumah makan, kafe, kantin, warung, bar, dan sejenisnya termasuk jasa boga/katering”, Pengertian "sejenisnya" tidak diuraikan secara spesifik, yang berpotensi memicu berbagai interpretasi saat menjelaskan konsep restoran. Secara rinci, restoran didefinisikan sebagai bisnis yang mengoperasikan bangunan di mana pengunjung dapat menikmati makanan-minuman, layanan, dan fasilitas pendukung melalui pembayaran.⁸

Sebagai negara berkembang, Indonesia menjadikan pajak sebagai sumber utama pendapatan negara. Dana tersebut dimanfaatkan untuk pembiayaan pembangunan, membuka lapangan kerja, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah menetapkan target penerimaan pajak setiap Th agar keuangan negara tetap stabil, dengan berbagai upaya yang

⁷ Mustaqiem, *Perpajakan Dalam Konteks Teori dan Hukum Pajak di Indonesia*, (Yogyakarta: Litera, 2014), hlm. 34.

⁸ Achmad Paku Braja Arga A, *Tinjauan Yuridis Pajak Restoran Atas Food Truck*, Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan Vol. 5. No. 1, Januari 2021.

dilaksanakan, salah satunya melalui penagihan pajak guna mengoptimalkan penerimaan.⁹

Pelayanan restoran dikenai pajak yang disebut Pajak Restoran, termasuk dalam kategori pajak kabupaten/kota. Objeknya mencakup penjualan makanan dan/atau minuman untuk konsumsi pembeli, baik di lokasi maupun di tempat lain. Tarif Pajak Restoran paling tinggi 10% sebagaimana Pasal 40 UU No. 28/2009 perihal Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang ditetapkan via Perda. Jumlah pembayaran aktual atau yang patut diterima restoran menjadi dasar pengenaan, dengan pokok pajak dihitung dari perkalian tarif dan dasar tersebut. Pajak ini dipungut di daerah lokasi restoran.¹⁰

Kategori pajak tidak langsung diterapkan pada pajak restoran, sehingga konsumen menanggung bebannya dari pelayanan yang diberi. Pengusaha restoran memungut pajak tersebut dan menyetorkannya kepada lembaga berwenang. Pajak daerah sebagai unsur PAD harus didukung dasar hukum untuk pemungutan paksa, mirip pajak pusat, tetapi menggunakan perda sebagai landasannya. Kontribusi terhadap PAD juga diberi oleh pajak restoran sebagai pajak daerah.¹¹

Pajak atas layanan restoran diwajibkan dikenakan pada setiap pihak yang menjalankan usaha penyediaan jasa restoran. Layanan yang dimaksud mencakup penjualan makanan dan minuman yang dikonsumsi oleh pelanggan, baik di tempat usaha maupun di lokasi lain. Berdasarkan UU No 28 Th 2009, objek pajak restoran meliputi penyediaan makanan dan minuman berbayar, seperti rumah makan,

⁹ Devi Reza, *Analisis Penerimaan dan Pengeluaran Negara Indonesia*, Jurnal Pendidikan Ekonomi, Vol. 2, No. 1, 2023, hlm 1.

¹⁰ Deksi Maharani, *Pajak kita untuk kita*, <https://www.pajak.go.id/id/artikel/jangan-keliru-pajak-makanan-di-restoran-bukanlah-ppn>, diakses tanggal, 17 Agustus 2025.

¹¹ Suleman D, *Kontribusi Pajak Restoran Terhadap Pendapatan Asli Daerah Dispenda Kabupaten Bogor*. Jurnal Moneter, Vol IV No. 2, 2017, hlm. 139–144.

kafetaria, kantin, warung, bar, serta usaha sejenis termasuk jasa katering atau boga. Walau demikian, pajak ini pasti dibebankan oleh pelaku usaha kepada pelanggannya, sehingga kewajiban penyetoran ke kas daerah menjadi tanggung jawab pengusaha restoran. Pelaku usaha restoran yang gagal menyetorkan pajak restoran sesuai pembayaran dari konsumen dianggap sebagai wajib pajak tidak patuh dan curang terhadap peraturan. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu menerapkan kebijakan guna meminimalkan kebocoran pajak yang merugikan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Beberapa wilayah di Indonesia telah memanfaatkan kebijakan berbasis alat tapping box. Alat tersebut dipasang pada hotel, restoran, dan tempat hiburan. Transaksi semua dicatat atau ditangkap oleh alat ini, lalu dicetak melalui printer point of sales. Tujuannya memastikan wajib pajak membayar pajak dengan kejujuran.¹²

Menurut UU No 28 Th 2009 perihal Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak restoran termasuk dalam jenis pajak daerah yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Pajak ini merupakan pungutan atas layanan penyediaan makanan dan/atau minuman oleh restoran, baik untuk dinikmati di tempat maupun dibawa pulang.¹³

Kepatuhan wajib pajak restoran dalam melaksanakan kewajiban perpajakan sangat diharapkan. Namun, pada praktiknya masih terdapat tunggakan yang muncul akibat pajak yang tidak dilunasi atau adanya kekurangan pembayaran. Jumlah pajak yang belum dibayar tersebut disebut

¹² Ika Fitriana, *Hotel, Restoran, dan empat Hiburan Dipasang "Tapping Box" Agar Jujur Bayar Pajak*, <https://ekonomi.kompas.com/read/2017/12/04/181153726/hotel-restoran-dan-tempat-hiburan-dipasang-tapping-box-agar-jujur-bayar> diakses tanggal 4 september 2025.

¹³ Fitriya, *Pajak Restoran dan Hotel Tarif, Perhitungan, Bayar dan Laporan*, Diakses dari Klik Pajak, <https://klikpajak.id/blog/pajak-restoran-pengertian-tarif-hitung-bayar-dan-lapor-pb1/>, diakses pada tanggal 13 September 2025.

sebagai tunggakan pajak, yang umumnya disebabkan oleh dua faktor, yaitu:

1. Karena pemeriksaan
2. Karena wajib pajak tidak mampu membayar kewajiban

Status kurang bayar mengacu pada kondisi di mana terdapat kekurangan jumlah pajak yang sebenarnya wajib dilunasi, sehingga kekurangan tersebut wajib dilunasi oleh wajib pajak yang bersangkutan. Suatu Th pajak dinyatakan kurang bayar apabila jumlah pajak terutang melebihi kredit pajak, sehingga wajib pajak harus melunasi selisih tersebut sebelum atau paling lambat saat penyampaian SPT Than.

Dengan demikian, ketika wajib pajak berstatus kurang bayar, seluruh kekurangan pajak wajib diselesaikan sebelum atau pada saat pelaporan SPT. Apabila kewajiban tersebut tidak dipenuhi sesuai ketentuan perpajakan, maka dapat dikenakan sanksi, baik administratif maupun pidana, sesuai tingkat pelanggaran yang berlaku.¹⁴

Hukum perpajakan merupakan cabang hukum publik atau hukum negara yang mengelola keterikatan diantara otoritas pemerintah sebagai pemungut pajak dan masyarakat sebagai pihak yang wajib membayar. Indonesia menganut doktrin imperatif dalam hukum perpajakan, yang mengharuskan pemungutan dilaksanakan tanpa penundaan dan pembayaran pajak diprioritaskan oleh wajib pajak.

¹⁴ Mudzakir, *Pengaturan Hukum Pidana di Bidang Perpajakan dan Hubungannya dengan Hukum Pidana Umum dan khusus*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 8 No. 1, 2011, hlm. 46.

Pembayaran pajak tetap diwajibkan dilunasi oleh wajib pajak walaupun keberatan atas penetapan pajak pemerintah telah disampaikan, hingga keputusan Direktur Jenderal Pajak (DJP) perihal keberatan tersebut diraih. Dalam berbagai sumber literatur, hukum perpajakan dikategorikan sebagai bagian Hukum Administrasi Negara (HAN), yaitu himpunan perUUan yang menata tata cara operasional, eksekusi, dan pejabat pemerintahan saat melaksanakan fungsi administrasi negara, di antaranya pengumpulan pajak.

Walaupun begitu, substansi pengaturan hukum perpajakan kerap mengadopsi terminologi, penafsiran, serta hukuman dari hukum sipil dan hukum pidana, sehingga metode serta gagasan dari hukum-hukum tersebut menjadi rujukan krusial dalam penerapan perpajakan¹⁵

Hukum perpajakan mencakup seluruh aturan yang mengatur kuasa pemerintahan dalam menyita aset individu, lalu mengalokasikannya kembali ke publik via perbendaharaan negara. Dengan demikian, hukum perpajakan ini termasuk dalam ranah hukum publik yang mengendalikan interaksi antara negara dengan individu atau entitas hukum yang wajib menunaikan pajak.

Hukum perpajakan dibagi menjadi hukum perpajakan materiil serta hukum perpajakan formal. Ketentuan-ketentuan terkait subjek pajak yang dikenai beban, yang dikecualikan, serta besaran pembayaran diatur dalam hukum perpajakan materiil. Sementara itu, hukum perpajakan formal mengandung peraturan perihal cara mengimplementasikan hukum perpajakan materiil ke dalam praktik nyata.

Hukum fiskal, yang dikenal pula sebagai hukum publik, mencakup keseluruhan ketentuan-ketentuan yang mengatur kuasa negara untuk menyita aset individu dan

¹⁵ Wirawan B Ilyas dan Richard Burton, *Hukum Pajak Edisi Ketiga*, (Jakarta: Salemba Empat, 2007), hlm. 4.

mengalirkannya kembali ke publik melalui perantaraan kas negara. Dengan demikian, bagian dari hukum publik ini mengelola berbagai relasi hukum antara negara dengan individu atau entitas (hukum) yang diwajibkan menyetorkan pajak (selanjutnya kerap disebut subjek pajak). Maka, hukum pajak dijelaskan sebagai:

1. Siapa saja wajib pajak beserta kewajiban apa yang dipikulnya kepada pemerintah;
2. Objek-objek manakah yang dikenai pajak;
3. Bagaimana cara penagihannya;
4. cara mengajukan keberatan dan seterusnya.

Pajak dipungut berdasarkan undang-undang, dengan dasar hukum tertinggi yang diatur dalam Pasal 23A UUD 1945, yang menyatakan bahwa “pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”. Prinsip perpajakan bersifat umum, yaitu menekankan keadilan dan pemerataan beban sesuai kemampuan wajib pajak tanpa adanya diskriminasi, serta menjamin kepastian hukum dan keseimbangan antara hak dan kewajiban negara dengan masyarakat.

Hak wajib pajak harus dilindungi, sehingga pemerintah tidak diperkenankan bertindak sewenang-wenang dalam penerapan aturan. Pajak termasuk dalam ranah hukum publik, karena mengatur keterikatan diantara negara dan warga, baik dalam penetapan, pemungutan, maupun penegakan kewajiban perpajaka.

Menurut Prof. DR.H.Rochmat soemitro, SHSistem perpajakan daerah tidak terlepas dari sistem perpajakan nasional, karena daerah merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sejalan dengan Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa wilayah Indonesia terbagi atas provinsi,

kabupaten, dan kota yang masing-masing punya kewenangan otonomi daerah yang diatur oleh UU, serta menjalankan urusan pemerintahan secara mandiri berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan.

Sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut, pembagian kewenangan perpajakan antara pusat dan daerah tetap diperlukan. Hal ini karena dalam setiap bentuk negara, baik kesatuan maupun federasi, selalu terdapat pemisahan otoritas pemungutan pajak antara pemerintah pusat dan daerah. Pembagian tersebut juga berkaitan dengan kewenangan dalam menetapkan, mengelola, serta memungut pajak. Bidang perpajakan pusat ditentukan ketika wewenangnya dipegang Pemerintah Pusat, sedangkan perpajakan daerah berlaku jika wewenangnya diserahkan kepada pemerintah daerah. Secara lain, perdebatan sering muncul di kalangan masyarakat bahwa suatu jenis pajak tidak bisa dikategorikan sebagai pajak “daerah” atau “regional” kecuali jika pemungutannya didasarkan pada peraturan daerah dan bukan ketentuan pusat..¹⁶

Keadilan dalam pemungutan pajak oleh negara terhadap wajib pajak dijadikan tujuan utama hukum pajak secara keseluruhan. Pemahaman perihal keadilan ini bervariasi antarnegara; misalnya di Jepang, pegawai negeri dibebaskan dari beban pajak penghasilan karena dianggap telah berkontribusi langsung melalui dedikasi tenaga dan intelektualnya kepada pemerintahan. Praktik pemungutan pajak sering kali menyulitkan pencapaian keadilan, namun prinsip-prinsip yang mendasari setiap aturan perpajakan diharapkan mampu menjamin prosesnya berjalan secara proporsional dan efektif. Konsep keadilan dikemukakan oleh Ahmad Azhar Basjir seperti yang dirujuk Mustaqiem secara sederhana sebagai

¹⁶ K.J. Davey, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia ketiga*, (Jakarta: UI Press, 1988), hlm. 29.

penempatan sesuatu pada posisinya yang tepat. Keadilan sendiri didefinisikan sebagai sikap, tindakan, atau perlakuan yang adil. Dengan demikian, keadilan perpajakan merujuk pada sikap, tindakan, atau perlakuan yang bebas dari kesewenang-wenangan maupun diskriminasi dalam sistem pajak yang diterapkan. Bagaimana pula dengan keadilan dalam kewajiban membayar pajak? Ketidakpatuhan seseorang terhadap pembayaran pajak, meski tetap menikmati fasilitas publik yang dibiayai pajak, jelas menimbulkan ketidakadilan. Mereka yang mengabaikan kewajiban pajak pasti merusak rasa keadilan masyarakat. Oleh karena itu, aspek keadilan pajak menjadi tugas krusial bagi pemerintah untuk menyampaikan pemahaman dan menanamkannya dalam kesadaran mendalam setiap individu¹⁷

Diharapkan regulasi atau UU yang mengatur bidang perpajakan dapat memaksimalkan penerimaan pajak sebagai sumber pendanaan utama APBN serta menjaganya secara berkelanjutan.

Namun demikian, pelaksanaan pemungutan pajak masih kerap menghadapi berbagai kendala, seperti regulasi yang belum optimal, minimnya sosialisasi, rendahnya kesadaran dan pemahaman masyarakat, keterbatasan ekonomi, data yang belum akurat, serta lemahnya pengawasan dan penerapan sanksi yang kurang tegas.

Selain itu, hambatan juga muncul dari pola pikir sebagian masyarakat yang menganggap pembayaran pajak tidak bermanfaat karena berpotensi disalahgunakan

¹⁷ Ibid.

oleh oknum. Sikap untuk menghindari kewajiban tersebut dikenal sebagai bentuk perlawanan terhadap pajak.¹⁸

Kabupaten Labuhanbatu dikenal luas berkat kekayaan kulinernya, sehingga kunjungan pengusaha dan wisatawan terus bertambah dari waktu ke waktu. Berbagai fasilitas serta infrastruktur baru pun diwajibkan disediakan oleh daerah guna mendukung kemajuan wilayah tersebut. Dengan demikian, jumlah pelaku usaha di sektor makanan—seperti pemilik restoran dan penyedia jasa catering—semakin bertambah setiap Thnya. Kenaikan ini bakal memengaruhi pendapatan asli daerah melalui pajak lokal, khususnya pajak restoran. Sumber Pendapatan Asli Daerah yang bernilai tinggi di Kabupaten Labuhanbatu berasal dari restoran, mengingat banyaknya jumlahnya.

Maraknya restoran di Kabupaten Labuhanbatu menjadi salah satu indikasi kemajuan daerah tersebut. Dampak positif maupun negatif tentu diterima oleh para pemangku kepentingan serta pembuat kebijakan sebagai akibat dari proses perizinan pembangunan restoran-restauran itu. Restoran menjadi salah satu kontributor penting bagi Pendapatan Asli Daerah di kabupaten ini karena jumlah usahanya yang cukup banyak. Hal tersebut diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Labuhanbatu No 07 Th 2011 perihal Pajak Restoran, yang menetapkan pajak restoran sebagai salah satu sumber PAD. Dalam Pasal 4 ayat (2) dijelaskan bahwa wajib pajak mencakup pelaku usaha restoran, rumah makan, kafe, bar, warung makan, hingga pedagang kaki lima yang menjual makanan dan/atau minuman.

¹⁸ Niru Anita Sinaga, *Pemungutan Pajak Dan Permasalahannya Di Indonesia*, Jurnal, Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma dan Ketua LKBH, Volume 7 No.1, September 2016. hlm. 144.

Namun dalam pelaksanaannya, meskipun pemerintah terus melakukan pembenahan regulasi perpajakan, masih terdapat wajib pajak maupun aparaturnya yang belum menjalankan hak dan kewajibannya dengan baik. Hal ini terlihat dari rendahnya kepatuhan sebagian pihak dalam membayar pajak serta adanya penyalahgunaan wewenang, sehingga diperlukan penerapan sanksi administratif maupun pidana.

Hal inilah yang melatarbelakangi penulis untuk menulis tesis dengan judul “Analisis Yuridis atas Sanksi Pidana denda dalam Penegakan Hukum Pajak Restoran Studi Kasus di Kabupaten Labuhanbatu”.

B. Rumusan Masalah

Berlandaskan uraian pada latar belakang di atas, dapat dirumuskan beberapa pokok permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana penegakan hukum terhadap sanksi pidana denda pajak restoran di Kabupaten Labuhanbatu ditinjau dari peraturan daerah No 07 Th 2011 perihal pajak restoran?
2. Bagaimana sanksi pidana denda bagi pemilik restoran apabila tidak meyetorkan pajak restoran ke kas daerah kabupaten Labuhanbatu?
3. Bagaimana kewenangan Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) dalam Pemungutan pajak restoran di Kabupaten Labuhanbatu?

C. Tujuan Penelitian

Maka Adapun yang menjadi tujuan dari studi ini untuk mencari pemahaman perihal masalah masalah yang telah dirumuskan. Adapun tujuan studi ini adalah:

1. Untuk menganalisis penegakan hukum terhadap sanksi pidana denda pajak restoran di Kabupaten Labuhanbatu ditinjau dari Peraturan daerah No 07 Th 2011 perihal Pajak Restoran.
2. Untuk menganalisis sanksi pidana denda bagi pemilik restoran apabila tidak meyetorkan pajak restoran ke kas daerah kabupaten Labuhanbatu?
3. Untuk menganalisis Kewenangan Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) dalam Pemungutan Pajak Restoran di Kabupaten Labuhanbatu.

D. Manfaat Penelitian

Maka studi ini juga harapannya bisa memberi manfaat dalam pengembangan ilmu atau memberikan manfaat di bidang teoritis dan praktis, yaitu sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Secara teoritis, hasil studi ini harapannya bisa memberi sumbangan pemikiran bagi peningkatan dan pengembangan pengetahuan di bidang hukum mengenai Analisis Yuridis Atas Sanksi Pidana Denda Dalam Penegakan Hukum Pajak Restoran Studi Kasus di Kabupaten Labuhanbatu.

2. Secara Praktis

Secara praktis, hasil Studi ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai masukan kepada Penegak Hukum terkait dengan upaya penegakan hukum dalam sanksi pidana pajak, serta sebagai masukan kepada pemilik restoran untuk lebih mengetahui tujuan dari pajak.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran dan kajian kepustakaan yang telah dilaksanakan, khususnya di lingkungan perpustakaan Program Magister Hukum Universitas Labuhanbatu, belum ditemukan penelitian yang punya kesamaan

dengan ruang lingkup kajian ini, yaitu “Analisis Yuridis Atas Sanksi Pidana Denda Dalam Penegakan Hukum Pajak Restoran Studi Kasus di Kabupaten Labuhanbatu”.

Dengan demikian, penelitian yang dilangsungkan penulis dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah karena telah mengikuti ketentuan dan etika penelitian yang berlaku dalam dunia akademik.

F. Kerangka Teori dan Kerangka Konsepsi

1. Kerangka Teori

Setiap penelitian perlu didukung oleh landasan pemikiran teoritis. Teori berfungsi untuk menjelaskan atau menerangkan mengapa suatu gejala atau proses tertentu dapat terjadi.¹⁹

Maka secara konsep teori yang di pergunakan menjadi pisau analisis dalam penelitian tesis ini adalah Teori *Strict Liability* (Tanggung Jawab Mutlak), Teori Utilitarisme (Kemanfaatan) Menurut Jeremy Bentham, Teori Keadilan Menurut Gustav Radbruch. Sehingga dapat memberikan pedoman pembahasan pada uraian berikutnya dengan pandangan teori-teori pada studi ini sebagai berikut:

1.1 Teori *Strict Liability* (Tanggung Jawab Mutlak)

Berdasarkan prinsip *Strict Liability*, pertanggungjawaban dapat dituntut terhadap individu atas tindakan spesifik, walaupun ketidakbersalahan dirasakan, asalkan keterlibatan dalam kejahatan tetap ada. Secara ringkas, tanggung jawab dikenakan bagi pelaku pelanggaran hukum, demikian pula terhadap pihak yang tidak melakukannya tapi ikut serta di dalamnya. Dengan demikian, individu yang tidak bersalah tidak akan dituntut pertanggungjawaban atau dihukum. Pada

¹⁹ J.J.JM. Wuisman, *Penelitian ilmu-ilmu Sosial*, (Jakarta: UI Press, 1966), hlm. 203.

dasarnya, mekanisme pertanggungjawaban dibentuk oleh hukum guna mewujudkan konsensus penolakan terhadap tindakan tertentu. Konsensus tersebut bisa berwujud norma tertulis atau tak tertulis yang tumbuh dan menyebar dalam masyarakat.²⁰

1.2 Teori *Utilitarisme* (Kemanfaatan) Menurut Jeremy Bentham

Jeremy Bentham merupakan seorang filosof dan juga seorang ahli hukum Inggris yang punya julukan “*Luther of the Legal World*” (Luther pada dunia hukum).²¹ Konsep kemanfaatan erat kaitannya dengan teori utilitarianisme yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham. Prinsip “the greatest happiness of the greatest number” menekankan bahwa kebahagiaan diukur dari manfaat yang dirasakan oleh sebanyak mungkin orang. Gagasan ini pada masanya merupakan pemikiran yang sangat revolusioner, karena menempatkan kebahagiaan kolektif sebagai dasar utama dalam menilai suatu tindakan.

Menurut Bentham, kebahagiaan adalah kondisi ketika seseorang terbebas dari penderitaan dan memperoleh kenikmatan hidup. Oleh karena itu, baik atau buruknya suatu perbuatan ditentukan oleh sejauh mana tindakan tersebut mampu menghasilkan manfaat atau kebahagiaan bagi banyak orang.²²

Pandangan utilitarianisme menjelaskan bahwa tindakan harus dinilai dari biaya dan manfaat yang ditimbulkan bagi masyarakat. Evaluasi kebijakan publik dilaksanakan dengan mempertimbangkan dampak moralnya terhadap kepentingan banyak pihak. Menurut Bentham, ukuran paling obyektif adalah

²⁰ Chairul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan menuju kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 71.

²¹ Latipulhayat, “Khazanah Jeremy Bentham,” *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 2, 2015: 413.

²² Endang Pratiwi, “Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum Atau Metode Pengujian Produk Hukum,” *Jurnal Konstitusi* 19273–27, no. 19 2022: 273–74.

dengan memeriksa apakah suatu tindakan atau kebijakan menghasilkan keuntungan berguna bagi pihak terkait, atau justru kerugian. Hak-hak dasar individu tidak diakui oleh Bentham, sehingga keadilan hanya ditempatkan sebagai bawahan dari prinsip kemanfaatan. Teori Kemanfaatan dapat dijadikan sebagai rujukan dalam setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia.²³

1.3 Teori Keadilan Menurut Gustav Radbruch

Kontribusi signifikan dalam filsafat hukum diberi oleh teori keadilan Gustav Radbruch, yang menyatukan kepastian hukum, etika, serta nilai-nilai kemanusiaan ke dalam satu struktur menyeluruh.

Tiga elemen pokok dalam gagasan keadilan diuraikan oleh Radbruch: yang pertama, keadilan dipandang sebagai kepastian hukum, sehingga ketentuan hukum wajib dirumuskan secara eksplisit dan dapat diramalkan guna menjamin kestabilan sosial.

Meskipun demikian, ditegaskan olehnya bahwa kepastian semacam itu tidak boleh mengorbankan prinsip moral hukum yang kaku serta tidak adil; hukum yang demikian, walau menjamin kepastian, tidak boleh dianggap legitimate.

Kedua, dipisahkan dari moralitas hukum tidak bisa dilangsungkan, karena prinsip etika masyarakat harus tercermin dalam peraturan hukum. Hukum yang melanggar norma moral fundamental dianggap tidak sah.

²³ Frederikus Fios, "Keadilan Hukum Jeremy Bentham Dan Relevansinya Bagi Praktik Hukum Kontemporer," *Humaniora* 3, no. 1, 2012: 299–309.

Ketiga, keadilan dijadikan sebagai tujuan utama hukum oleh Radbruch, di mana sistem peradilan diharapkan beroperasi untuk mewujudkan keadilan sosial serta memenuhi hak-hak pribadi.

Bagi Radbruch, keadilan tidak hanya merupakan penerapan formal ketentuan hukum, melainkan juga memerlukan penilaian mendalam terhadap keperluan dan prinsip kemanusiaan. Pengalaman historisnya, khususnya dengan pemerintahan otoriter, memperkuat pandangannya bahwa hukum yang berkualitas harus memprioritaskan keadilan, meski hal itu mengharuskan penolakan terhadap peraturan yang ada.

Oleh karena itu, teori keadilan Radbruch menyajikan perspektif menyeluruh, di mana keterkaitan erat antara hukum dan keadilan dibangun, sehingga hukum berperan bukan hanya sebagai pengatur, tetapi juga sebagai sarana pemenuhan nilai kemanusiaan serta keadilan sosial yang lebih inklusif.²⁴

2. Kerangka Konsepsi

Konsepsi adalah susunan berbagai konsep yang menjadi fokus pengamatan dalam melaksanakan penelitian.²⁵ dimana punya suatu hubungan atau keterkaitan. Terhadap konsep-konsep khusus kumpulan dari arti yang berkaitan dengan istilah-istilah yang kemudian menjadi fakta logis dari landasan teori.

²⁴ Nadia Nurhalija, *Teori keadilan Menurut Gustav Radbruch*, <https://portalhukum.id/uncategorized/teori-keadilan-menurut-gustav-radbruch/>, Diakses tanggal, 28 Juli 2025.

²⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2010), hlm. 103.

- a. Instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab atas pengelolaan pendapatan wilayah sesuai regulasi Perda disebut Badan Pendapatan Daerah (Bapenda), dengan fungsi utama mengawasi dan mengumpulkan pajak daerah.²⁶
- b. Orang perorangan atau entitas usaha yang wajib memenuhi hak serta kewajiban perpajakan daerah termasuk pembayar, pemotong, dan pemungut pajak dikenal sebagai Wajib Pajak, sebagaimana diatur UU perpajakan lokal.²⁷
- c. Kontribusi wajib tanpa imbalan langsung kepada pemerintah daerah, yang dipaksakan melalui UU untuk kesejahteraan maksimal rakyat dan dikelola demi kepentingan umum, didefinisikan sebagai Pajak Daerah.²⁸
- d. Proses transformasi ide-ide keadilan, kepastian hukum, serta manfaat sosial menjadi realitas nyata dikenal sebagai penegakan hukum, yang melibatkan berbagai upaya kompleks untuk mewujudkan konsep hukum sesuai harapan masyarakat.²⁹
- e. Hukuman yang diterapkan kepada pelaku kejahatan yang terbukti melakukan perbuatan melawan hukum—merugikan diri sendiri atau orang lain dan diatur dalam UU tertentu—disebut sanksi pidana; Darwan Prints menyebutnya sebagai putusan hukuman atas tindak pidana yang dibuktikan secara sah.³⁰

²⁶ Fitriya, *Dispenda atau Bapenda: Tugas dan Fungsinya*, <https://klikpajak.id/blog/tugas-pokok-dispenda/>, Diakses 7 Agustus 2025.

²⁷ Peraturan daerah Labuhanbatu No 07 Th 2011 Perihal Pajak Restoran

²⁸ Mardiasmo, *Pengantar Perpajakan*, (Yogyakarta: 2023) hlm 16.

²⁹ Dellyana Shant, *Konsep Penegakan Hukum*, (Yogyakarta : liberty, 2000), hal, 32

³⁰ Darwan Prints, 2001, *Hukum Anak Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 23

- f. Perbuatan yang dilarang oleh hukum pidana dan dihukum bagi pelanggarnya didefinisikan sebagai tindak pidana.³¹
- g. Kumpulan aturan yang menetapkan perbuatan terlarang sebagai tindak pidana beserta jenis hukuman yang dapat dijatuhkan kepada pelakunya disebut hukum pidana.³²
- h. Alat pengawas transaksi perusahaan untuk mencegah manipulasi pajak, yang membandingkan total penjualan restoran dengan kewajiban pajak daerah, dikenal sebagai *Tapping Box*.³³
- i. Azas hukum pidana Indonesia yang menempatkan pidana sebagai upaya terakhir dalam penegakan hukum disebut *Ultimum Remedium*.³⁴

G. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian dan sifat penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif-empiris. Menurut Abdulkadir Muhammad, penelitian hukum normatif-empiris (applied law research) adalah penelitian yang mengkaji hukum tidak hanya dari norma tertulis, tetapi juga dari penerapannya dalam peristiwa hukum nyata di masyarakat. Penelitian ini berangkat dari ketentuan hukum positif yang kemudian diterapkan pada kasus

³¹ Moeljatno, *Azas-azas Hukum Pidana*, (Jakarta: Bina Aksara, 1980), hal 1.

³² Susi, *Pengertian Hukum Pidana*, <https://pid.kepri.polri.go.id/pengertian-hukum-pidana/>, diakses tanggal, 10 Agustus 2025.

³³ Putu Gyan Kenanga Sukma Sari, *Mengenal Definisi, Jenis, dan Keuntungan Tapping Box*, <https://artikel.pajakku.com/mengenal-definisi-jenis-dan-keuntungan-tapping-box>, diakses tanggal 11 Agustus 2025.

³⁴ Mukhamad Wisnu Nagoro, *Ultimum Remedium pada Penegakan Hukum Pajak*, <https://pajak.go.id/index.php/id/artikel/ultimum-remedium-pada-penegakan-hukum-pajak>, Diakses tanggal, 7 agustus 2025.

konkret, sehingga dalam pelaksanaannya menggabungkan dua tahap kajian, yaitu kajian normatif dan kajian empiris.³⁵

1. Tahap pertama adalah kajian mengenai hukum normatif yang berlaku;
2. Tahap kedua dilaksanakan dengan menerapkan prinsip tersebut pada kasus konkret untuk mewujudkan sasaran yang sudah dirumuskan sebelumnya. Realisasi penerapan itu bisa dihadirkan lewat tindakan konkret maupun dokumen yuridik. Dampak dari penerapan akan membentuk pemahaman perihal bagaimana ketentuan hukum normatif yang dievaluasi telah terealisasi dengan tepat atau justru sebaliknya. Kedua fase ini memerlukan pengumpulan data primer dan sekunder.

2. Sumber Data Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif dan empiris. Pendekatan empiris menitikberatkan pada penerapan hukum di lapangan serta dampaknya dalam kehidupan masyarakat, dengan cara memperoleh data primer melalui wawancara, observasi, dan penyebaran kuesioner. Kombinasi kedua pendekatan ini bertujuan untuk memberikan gambaran yang lebih menyeluruh mengenai kesenjangan antara aturan hukum yang tertulis dengan pelaksanaannya di masyarakat.

Sementara itu, pendekatan normatif dilangsungkan dengan mengkaji berbagai konsep, teori, dan doktrin hukum melalui studi kepustakaan (*library research*). Proses ini meliputi pengumpulan, penelaahan, dan analisis terhadap bahan hukum sekunder seperti peraturan perUUan, putusan pengadilan, buku, jurnal ilmiah, serta

³⁵ *Ibid.*

sumber-sumber ilmiah lainnya yang relevan dengan permasalahan penelitian. Bahan hukum yang digunakan mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier sebagai dasar dalam menganalisis isu hukum yang diteliti:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer didefinisikan sebagai sumber hukum yang bersifat mengikat secara otoritatif dengan kekuatan hukum formal. Sumber primer ini disusun dari peraturan perUUan yang diurutkan menurut tingkatan hierarkis sesuai UU No. 12 Th 2011,³⁶ seperti:

- 1) UU Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- 2) Undang- Undang No. 28 Th 2009 perihal Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- 3) Peraturan Daerah (Perda)³⁷ Labuhanbatu No 07 Th 2011 Perihal Pajak Restoran.
- 4) Peraturan Bupati Labuhanbatu No 23 Th 2019 Perihal Kedudukan Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Badan Pendapatan dibidang Pendapatan Daerah.

2. Bahan Hukum Skunder

Dalam hal ini akan dikumpulkan data dari berbagai sumber, seperti:

- 1) buku-buku hukum,
- 2) Bahan kuliah penemuan hukum.
- 3) Jurnal.
- 4) Artikel.
- 5) Hasil karya ilmiah para sarjana.

³⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jkarta: kencana, 2016), hlm. 141.

³⁷ Pasal 7 ayat 2 UU No. 12 Th 2011 perihal Pembentukan Peraturan PerUUan.

- 6) hasil penelitian yang berhubungan dengan mediasi sebagai alternatif penyelesaian penegakan hukum pajak restoran.

3. Bahan Hukum Tertier

Bahan Hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum skunder.³⁸

Bahan diambil dari

- 1) Majalah,.
- 2) kamus-kamus hukum.
- 3) Ensiklopedi.
- 4) Surat kabar.
- 5) Kamus ilmiah lainnya, serta dari media internet sebagai bahan menunjang informasi dan penelitian tersebut.

3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menerapkan metode pengumpulan data melalui studi pustaka, khususnya analisis dokumen, didukung teknik tambahan berupa pemeriksaan berkas yang tersedia. Data dan fakta dikumpulkan dari literatur seperti buku, tulisan akademis, UU, serta materi tertulis relevan lainnya terkait topik kajian. Prosesnya mencakup pencarian, pembacaan mendalam, pencatatan, dan penafsiran aspek-aspek yang berhubungan langsung dengan fokus penelitian.³⁹

4. Analisis Data

Setelah data terkumpul dan dinilai sudah mencukupi, langkah berikutnya dilangsungkan dengan mengolah serta menganalisis informasi tersebut. Pendekatan

³⁸ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi, Penelitian Hukum Normatif*, Op. cit, 2018, hlm 298.

³⁹ Ronny hanitijo soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 225.

analisis yang diterapkan merupakan jenis analisis kualitatif.⁴⁰ Analisis kualitatif didefinisikan sebagai pendekatan yang tidak bergantung pada kuantitas numerik, melainkan pada data berbentuk kalimat melalui metode yuridis normatif

Setelah data diolah, tahap berikutnya adalah melakukan interpretasi data untuk merumuskan kesimpulan. Proses ini dilangsungkan melalui penalaran induktif, yaitu menarik kesimpulan berdasarkan fakta-fakta yang ditemukan di lapangan. Selain itu, digunakan pula penafsiran teleologis, yakni penafsiran hukum yang mempertimbangkan tujuan pembentukan UU serta kondisi masyarakat pada saat aturan tersebut dibuat hingga penerapannya saat ini. Hasil analisis dan kesimpulan tersebut kemudian dikaitkan dengan teori dan kajian sebelumnya, sehingga diharapkan mampu menjawab seluruh permasalahan hukum yang dirumuskan dalam penelitian tesis ini secara menyeluruh..

⁴⁰ Muslan Abdurrahman, *sosiologi dan Metode Penelitian Hukum* (Malang: UMM Press, 2009), hlm. 121.